

Aan de staatssecretaris Openbaar Vervoer en Milieu
De heer A.A. Aartsen
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

Onze referentie

MvH/RvZ/ATR4020/2025-U163

Uw referentie

Datum

29 Oktober 2025

Onderwerp

Aanvullende zienswijze Wijzigingswet milieubeheer in verband met de invoering van de verplichting tot het stellen van milieuprestatie-eisen in aanbestedingen voor grond-, weg- en waterbouwwerken

Geachte heer Aartsen,

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft op 15 augustus 2025 advies uitgebracht over de wijzigingswet milieubeheer in verband met de invoering van de verplichting tot het stellen van milieuprestatie-eisen in aanbestedingen voor grond-, weg- en waterbouwwerken (GWW). Het advies was om het wetsvoorstel niet in te dienen tenzij met de adviespunten rekening is gehouden (dictum 3). De belangrijkste tekortkomingen betroffen een tekortkoming in de probleemanalyse en het ontbreken van een evalueerbare doelstelling. Daarnaast had het college een aantal zorgen met betrekking tot de werkbaarheid van het voorstel. Na het uitbrengen van advies is de memorie van toelichting aangepast. De aangepaste memorie van toelichting gaat in op de adviespunten van ATR.

Inhoud van het voorstel

Het wetsvoorstel milieuprestatie-eisen GWW verplicht aanbestedende diensten en speciale sectorbedrijven die GWW-werken aanbesteden, om bij hun inkoopprocessen eisen te stellen aan de milieuprestaties van de gebruikte materialen en producten. Het gaat om de volgende maatregelen:

1. Minimum milieuprestatie-eisen bij het gebruik van de meest impactvolle materialen.
2. Milieuprestaties worden een verplicht onderdeel van het gunningscriterium bij grote aanbestedingen.

Het wetsvoorstel schept de juridische basis voor beide maatregelen. Verdere uitwerking geschiedt in lagere Nederlandse wetgeving.

Contact:

Postbus 16228
2500 BE DEN HAAG

Bezoekadres: Rijnstraat 50
2515 XP DEN HAAG

info@atr-regeldruk.nl
www.adviescollegeregeldruk.nl

Tel: 070-310 86 66

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Het wetsvoorstel beoogt de milieu-impact van de GWW-sector te beperken. Uit de probleem-analyse volgt dat een gebrek aan uniforme toepassing van milieuprestatie-eisen bij publieke aanbestedingen de belangrijkste oorzaak is van de hoge milieu-impact van de GWW-sector. Het wetsvoorstel beoogt daarom te bewerkstelligen dat milieuprestatie-eisen op een meer uniforme wijze worden toegepast door een basisniveau vast te stellen. Tegelijkertijd maakt het wetsvoorstel het mogelijk om af te wijken van deze basiseisen. Dit moet aanbestedende diensten en speciale sectorbedrijven de mogelijkheid bieden om maatwerk te leveren.¹ In adviespunt 1.1 adviseerde het college om duidelijk te maken hoe het bieden van maatwerk zich verhoudt tot het bewerkstelligen van een (meer) eenduidige toepassing van milieuprestatie-eisen in aanbestedingsprocedures.

De aangepaste memorie van toelichting geeft meer achtergrond over onder welke omstandigheden het mogelijk is om af te wijken van de gespecificeerde basiseisen. Dit geeft echter nog geen eenduidig antwoord op de vraag hoe dit zich verhoudt tot het bewerkstelligen van meer uniforme aanbestedingseisen in Nederland. Het college constateert dat de memorie van toelichting aan kracht kan winnen door expliciet in te gaan op in hoeverre aanbestedende diensten en speciale sectorbedrijven ervoor zullen kiezen om de basiseisen aan te houden.

Het voorstel bevatte alleen een kwantitatieve impactanalyse van de maatregel om minimum milieuprestatie-eisen vast te stellen. Een dergelijke impactanalyse ontbrak voor de verplichting aan aanbestedende diensten en speciale sectorbedrijven om milieu-impact in het gunningscriterium op te nemen bij grote aanbestedingen. In het licht van een evalueerbare doelstelling adviseerde het college in adviespunt 1.2 om dit toe te voegen. CE Delft heeft aanvullend onderzoek gedaan naar de impact van het opnemen van de milieu-impact in het gunningscriterium bij grote aanbestedingen. Dit kan naar verwachting oplopen naar 0.4 Megaton. De aangepaste memorie van toelichting geeft aan dat hiermee een basis is gelegd voor een evalueerbare beleidsdoelstelling. De hoogte van de milieuprestatie-eisen en de minimum-opdrachtwaarde worden nog bij AMvB vastgesteld. Het college acht dat met het aanvullende onderzoek in voldoende mate opvolging is gegeven aan het adviespunt.

2. Minder belastende alternatieven

Het college had geen adviespunten onder minder belastende alternatieven.

¹ Het staat aanbestedende diensten en speciale sectorbedrijven bijvoorbeeld vrij om strengere eisen te stellen. Anderzijds schept het wetsvoorstel ook de mogelijkheid om niet aan de basiseisen te hoeven voldoen. Deze ont-heffingsmogelijkheden worden in lagere regelgeving verder uitgewerkt.

3. Werkbaarheid

De levenscyclus van een bouwwerk bestaat uit verschillende fases: productie-, bouw-, gebruiks- en verwerkingsfase. Het wetsvoorstel maakt geen keuze op welke fase de dwingende milieuprestatie-eisen en het gunningscriterium van toepassing zijn. Dit gebeurt pas in een Algemeen Maatregel van Bestuur (AMvB). Voor marktpartijen is het complex als ze worden beoordeeld op milieuprestaties die buiten hun invloedssfeer liggen. In adviespunt 3.1 adviseerde het college om nader te onderbouwen hoe de werkbaarheid zal worden meegenomen bij de vaststelling van de fases waarop het wetsvoorstel van toepassing is. De aangepaste toelichting beschrijft dat de proportionaliteit van de verplichtingen centraal staat bij de vaststelling in lagere regelgeving. Input van marktpartijen wordt hier onder andere door middel van een klankbordgroep in meegenomen. Het college geeft aan dat het bij de toetsing van de onderliggende regelgeving aandacht zal besteden aan de participatie van marktpartijen.

Om de milieu-impact van bouwmaterialen en projecten te kunnen vaststellen moet een rekenmethode worden vastgesteld. Dit wordt ook in een AMvB gedaan. De memorie van toelichting geeft aan dat dit waarschijnlijk de milieukostenindicator (MKI) wordt. Momenteel sluit deze rekenmethode aan op de bestaande EU-regelgeving. De EU houdt echter met de implementatie van de EU-Construction Products Regulation (CPR) de huidige standaarden en rekenmethoden tegen het licht. Het college adviseerde in adviespunt 3.2 om duidelijk te maken hoe wordt omgegaan met een mogelijke nieuwe berekeningsmethode vanuit de EU om onnodige regeldruk te voorkomen. De aangepaste memorie van toelichting schetst dat wachten op de geüpdatete standaarden en rekenmethode vanuit de EU geen optie is omdat dit proces vele jaren kan duren. De memorie van toelichting geeft ook aan dat als de nieuwe rekenmethode niet goed aansluit bij de nog bij AMvB vast te stellen rekenmethode, er naar opties gekeken kan worden om onnodige regeldruk zoveel mogelijk te beperken. De Rijksoverheid kan bedrijven bijvoorbeeld zo veel mogelijk faciliteren met het maken van de milieu-impact berekening van gebruikte materialen. De memorie van toelichting gaat daarmee in op het voorkomen van onnodige regeldruk als de Nederlandse rekenmethode niet langer meer overeenkomt met de Europese. Tegelijkertijd constateert het college dat de memorie van toelichting explicieter moet aangeven dat het voorkomen van onnodige regeldruk prioriteit heeft.

4. Gevolgen regeldruk

Het eerdere advies gaf aan dat de regeldrukparagraaf niet goed op zichzelf staand leesbaar is. Er is weliswaar een $P \times Q$ berekening gemaakt, maar onduidelijk is hoe op de onderliggende P en Q is gekomen. Dit kan wel worden achterhaald door de onderliggende SIRA-rapportage te lezen. Ook ontbrak een aantal elementen, waaronder de kennisnamekosten. In adviespunt 4.1 adviseerde het college dit aan te passen. Het college constateert dat het van belang is om de regeldrukgevolgen te berekenen conform de Rijksbrede methodiek en deze berekening op te nemen in de memorie van toelichting.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris